



## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### AVIZ

la proiectul legii pentru modificarea unor acte normative (facilitarea accesului  
antreprenorilor locali la piețe de capital externe)  
**(nr. 231 din 09.07.2024)**

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative și, reieșind din analiza efectuată relatăm următoarele.

#### *Aspecte de ordin general și procedural*

1. Proiectul de lege a fost înaintat spre examinare în Parlament cu titlu de inițiativă legislativă de Guvernul Republicii Moldova, aprobat în ședința Guvernului din 8 iulie 2024, prin Decizia protocolară nr.28.7/2024, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului, cu solicitarea de a fi inclus spre examinare în cadrul ședinței plenare a Parlamentului în mod prioritar.

2. Proiectul de lege are drept scop modificarea a 6 acte normative – Legea nr.1134/1997 privind societățile pe acțiuni, Legea nr.121/2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice, Legea nr.171/2012 privind piața de capital, Legea nr.234/2016 cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare, Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor și Legea nr.92/2022 privind activitatea de asigurare și reasigurare, elaborate în scopul facilitării accesului antreprenorilor locali la piețele de capital extern.

Potrivit Notei informative, modificările propuse sunt argumentate de necesitatea punerii în aplicare a Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”, aprobată prin Legea nr.315/2022, cât și a Programului național pentru promovarea antreprenoriatului și creșterea competitivității în anii 2023-2027 (Programul PACC 2027), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.653/2023, care fixează măsuri în vederea susținerii dezvoltării antreprenorilor prin îmbunătățirea accesului antreprenorilor la finanțările externe.

Proiectul de lege transpune art.3a, 3b, 3c și 7 din Directiva 2007/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 iulie 2007 privind exercitarea anumitor drepturi ale acționarilor în cadrul societăților comerciale cotate la bursa și parțial art.72 și 83 din Directiva (UE) 2017/1132 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2017 privind anumite aspecte ale dreptului societăților comerciale.

3. Referitor la procedura de înaintare a proiectului de lege spre examinare în Parlament, menționăm că în temeiul art.31 alin.(4) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, pentru proiectele actelor normative cu relevanță UE, autorul proiectului întocmește tabelul de concordanță. La fel, în conformitate pct.12 din Regulamentul privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1171/2018, proiectul de act normativ care are ca scop transpunerea actelor juridice europene este însoțit de tabelul de concordanță, care indică gradul de compatibilitate al proiectului cu actul juridic european. Astfel, se atenționează că pentru normele din Directiva 2007/36/CE și Directiva (UE) 2017/1132, care face obiectul transpunerii în proiectul prezentat spre avizare, lipsește tabelul de concordanță.

De asemenea, proiectul de lege nu este însoțit de analiza impactului de reglementare. În contextul pct.3 sbp.1) din Metodologia de analiza a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.23/2019, este necesară însoțirea proiectului de act normativ de reglementare a activității de întreprinzător de analiza impactului de reglementare atunci când proiectul include stabilirea drepturilor, obligațiilor, cerințelor și interdicțiilor pentru întreprinzători pe toată durata activității (de la inițierea până la lichidarea afacerii). Reiterăm despre faptul că, analiza impactului de reglementare va permite identificarea problemelor apărute, stabilirea obiectivelor, determinarea opțiunilor de soluționare a problemei ori de atingere a obiectivului și estimare a impactului, efectelor sau consecințelor opțiunilor respective, cu scopul de a fundamenta și argumenta necesitatea unei reglementări, având în vedere ca nu este clar care vor fi eventualele efecte ale unor asemenea prevederi asupra societăților pe acțiuni și a acționarilor din Republica Moldova.

4. Totodată, se va ține cont de necesitatea coordonării acestuia cu alte proiecte aflate la examinare în Parlament la diferite etape, precum și cu legile adoptate recent, în vederea neadmiterii unor suprapuneri de norme, precum și de erori tehnice, generate de procedura de examinare în regim de urgență.

5. Conform obiectului de reglementare, proiectul de lege se atribuie la categoria legilor organice, adoptarea acestuia fiind de competența Parlamentului, conform art.66 din Constituție.

#### *Obiecții de ordin tehnico-juridic și redacționale*

1. Clauza de armonizare expusă la art.I pct.1 din proiect necesită a fi inserată în proiectul actului normativ de modificare după clauza de adoptare a proiectului de modificare și nu a Legii nr.1134/1997.

2. La clauza de armonizare, cu referire la Directiva (UE) nr. 2007/36, în temeiul modelelor stabilite la Anexa nr.2 la Regulamentul privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene se va indica sursa publicării și nr. CELEX al actului european supus transpunerii. Totodată, cea mai recentă modificare a Directivei (UE) nr.2007/36 a fost realizată prin Directiva (UE) 2023/2864 a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2023. Prin urmare, se va indica numărul corect al actului juridic european de modificare prin precizarea tipului, a numărului și a datei de adoptare a actului juridic european de modificare.

În partea ce ține de Directiva (UE) 2017/1132, clauza de armonizare a proiectului se va expune în următoarea redacție:

„Prezenta lege transpune art. 72 și 83 din Directiva (UE) 2017/1132 a Parlamentului European și Consiliul din 14 iunie 2017 privind anumite aspecte ale dreptului societății comerciale, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 169 din 30 iunie 2017, (CELEX: nr: 32017L1132), așa cum a fost modificată ultima dată prin Regulamentul (UE) 2021/23 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2020”.

Ținem să precizăm că, potrivit art.44 alin.(4) al Legii nr.100/2017, pentru proiectele actelor normative de modificare cu relevanță UE, clauza de armonizare se înserează în proiectul actului normativ de modificare și, după caz, se completează clauza de armonizare a actului normativ de bază cu trimiteri la noile actele juridice europene transpuse sau cu noi trimiteri la elementele structurale ale actului UE transpus. În context, apare necesitatea completării clauzei de armonizare și în legile în vigoare supuse modificării.

### **La Art.I, Legea nr. 1134/1997 privind societățile pe acțiuni**

Legea nr.1134/1997 se completează cu norme menite să faciliteze identificarea acționarilor societăților pe acțiuni, ce vor permite societăților pe acțiuni să cunoască exact cine sunt acționarii săi și numărul de acțiuni deținute de acționari; stabilirea unor termene clare între data de referință și data adunării generale și obligarea societăților pe acțiuni de a distribui Depozitarului central unic informațiile despre ținerea adunărilor generale.

Ca remarcă de ordin general, se constată că modificările înaintate prin proiect vizează trei categorii de entități: societăți a căror acțiuni sunt înregistrate de Depozitarul central unic, societăți cotate la bursă (ale căror valori mobiliare sunt admise pe piața de reglementare sau sistemul multilateral de tranzacționare) și societăți cotate la bursă și bănci. Ținem să notăm că, în redacția propusă categoriile respective de emitenți se suprapun.

În timp ce art.27<sup>2</sup> din proiect reglementează identificarea acționarilor în cazul societăților de acțiuni a căror acțiuni sunt înregistrate la Depozitarul central unic, art.27<sup>3</sup> vizează societățile cotate la bursă. Precizăm că nu toate societățile pe acțiuni, indiferent unde sunt înregistrate – la Depozitarul central unic sau la registrator, sunt cotate la bursă. În timp ce înregistrarea la Depozitarul central unic în temeiul art.5 alin.(1) al Legii nr.234/2016 este obligatorie pentru categoriile de valori mobiliare stabilite de norma legală, admiterea valorilor mobiliare pe piața reglementată sau sistemul multilateral de tranzacționare, în conformitate cu prevederile art.66, art.67, art.75 al Legii nr.121/2013 se realizează la cererea însuși a emitentului de valori mobiliare. Prin urmare, prevederilor art. 27<sup>3</sup> sunt aplicabile doar unei anumite categorii de bănci și societăți de asigurare și reasigurare, societăți care sunt cotate la bursă.

La rândul său, modificările prevăzute la art.51 cu alin.(8<sup>1</sup>), art.51<sup>1</sup>, art.52 din proiect stabilesc cerințe în raport cu societățile cotate la burse și bănci. În această formulare se includ toate băncile, indiferent de cotarea lor la bursă, fiind privilegiate societățile pe acțiuni (companiile de asigurare și reasigurare) necotate la burse care la fel ca și băncile sunt entități de interes public.

Totodată, în timp ce art.27<sup>1</sup> din proiect stabilește un drept al societăților pe acțiuni de a identifica acționarii, iar art.27<sup>2</sup> prevede că la cererea societății pe acțiuni a căror acțiuni sunt înregistrate la Depozitarul central unic va avea loc identificarea acționarilor, art.27<sup>3</sup>, obligată societatea cotată la bursă să prezinte Depozitarului central unic informațiile vizate. Prin urmare, doar unele bănci și societăți de asigurare și reasigurare

a căror acțiuni sunt admise pe piața reglementată vor fi obligați să treacă procedura de notificare prin intermediul Depozitarului central unic.

În plus, art.27<sup>3</sup> instituie costuri suplimentare doar pentru societățile pe acțiuni a căror acțiuni sunt înregistrate la Depozitarul central unic.

În contextul celor enunțate supra, constatăm că proiectul de act normativ propus examinării promovează un tratament diferențiat cu elemente discriminatorii pentru categorii de societăți de interes public, fiind admisă o ingerință semnificativă în relațiile corporative ale diferitor categorii de emitenți de valori mobiliare.

La **art.2** este definit termenul de „bancă”. La rândul său, Legea nr.202/2017 prevede definiția noțiunii de „bancă”. Prin urmare, nu este clară necesitatea includerii acestei noțiuni și în conținutul art.2 al Legii nr.1134/1997. Observăm, că art.2 reproduce și alte noțiuni, deja definite în legislație, cum ar fi, spre exemplu, noțiunea de „depozitar central” și „societate de investiții” definită în Legea nr.171/2012, însă aceste noțiuni au un sens diferit decât în Legea nr.171/2012.

În vederea evitării neconcordanțelor în cadrul legal menționăm că, normele de tehnică legislativă impun respectarea anumitor reguli. În acest sens, în conformitate cu prevederile art.55 alin.(1) al Legii nr.100/2017, reglementările de același nivel și având același obiect de reglementare se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ. În cazul în care proiectul actului normativ cuprinde prevederi ce se regăsesc în alte acte normative, se face trimitere expresă la actul normativ care le conține, iar potrivit art.54 alin.(1) lit.c) al aceleiași Legi, terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația UE și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi. Prin urmare, remarcăm că definirea acestor noțiuni în prezentul proiect de lege este confuză și reprezintă în esență o dublare eronată. Astfel, dat fiind faptul că aceste noțiuni sunt deja reglementate în legislația în vigoare nu este necesară definirea lor în cuprinsul proiectului de lege, ori în proiectul de lege se vor utiliza noțiuni noi care vor fi definite corespunzător setului proiectului de lege.

Noțiunea de „dată de referință” este definită că fiind data anterioară adunării generale a acționarilor la care se întocmește lista acționarilor care au dreptul să participe la adunarea generală. Precizăm că, prin utilizarea formulării „data anterioară” se imprimă textului un caracter confuz din perspectiva interpretării și aplicării normei în cauză, motiv pentru care sugerăm revederea acestuia.

Formulările utilizate la definirea noțiunii de „informații privind identitatea acționarului”, reprezintă traduceri ale normelor din Directiva 2007/36/CE, unde se utilizează o exprimare generală pentru toate statele membre ale Uniunii Europene. În scopul utilizării unei terminologii uniforme în conținutul actelor normative, se constată necesitatea revizuirii textului „numărul său de înregistrare sau, dacă nu este disponibil, numărul său unic de identificare, cum ar fi identificatorul entității juridice”, iar cuvintele „societatea comercială” utilizată la lit.c) se va substitui cu cuvintele „societatea pe acțiuni”.

Subsecvent, utilizarea abrevierii „MTF” la definirea termenului de „societate cotate la bursă” nu este conformă normelor tehnicii legislative. Exprimarea prin abrevieri a unor denumiri sau termeni se poate face numai după explicarea lor în text, la prima folosire. Ținem să precizăm că prin abrevierea „MTF” în textul Legii nr.171/2012 privind piața de capital se înțelege „sistem multilateral de tranzacționare”.

În contextul excluderii cuvintelor „de lei” din redacția normei de la **art.17 alin.(4)**, decade necesitatea stabilirii excepției propuse la alin.(4<sup>1</sup>) la art.17.

Norma propusă la **art.25 alin.(1<sup>1</sup>)** prevede limitarea sau retragerea dreptului de preempțiune al acționarilor prin hotărârea adunării generale a acționarilor. Ținem să notăm că, dreptul de preempțiune garantează acționarului, în cazul majorărilor de capital, un număr de acțiuni noi proporțional cu participația acestuia și îi permite astfel să își mențină cota sa de participație. Acesta are astfel dreptul de a participa la capitalul social al societății în aceeași proporție ca până în acel moment. Din acest motiv, se consideră că dreptul de preempțiune al acționarilor este un mecanism eficient de protecție a acționarilor individuali și minoritari împotriva dezavantajelor care ar putea rezulta dintr-o emisiune de noi acțiuni asociată majorării de capital. Astfel, normele propuse ar putea genera premise pentru consolidarea efectivă a situației acționarilor majoritari în cadrul unor societăți în detrimentul acționarilor minoritari, contribuind la aceea ca acționarii majoritari, prin recurgerea la noile posibilități oferite de proiect, să limiteze/să retragă dreptul de preempțiune al acționarilor, în cadrul unei eventuale adunări generale a acestora desfășurate în contextul unor emisiuni suplimentare de valori mobiliare, ceea ce va avea ca efect diminuarea „forțată” a participației acestora în capitalul social și în structurile societății, fapt semnalat și de Ministerul Justiției în procesul de avizare.

La **art.27<sup>2</sup> alin.(4), lit.a și lit.b)**, formularea „fără întârziere” sugerăm a fi revăzută întrucât atribuie un caracter ambiguu normei, fiind lipsit de precizie. Întru evitarea unor abuzuri sau neclarități, urmează a fi stabilit termenul care trebuie să fie respectat. Obiecția vizează și modificarea propusă la art.27<sup>3</sup> alin.(2), în partea ce ține de cuvintele „și la timp”.

Fiind supus analizei textul normei de la **alin.(5) al art. 27<sup>2</sup>**, se relevă faptul că acesta nu corespunde condițiilor de claritate și previzibilitate a legii, fiind formulat într-o manieră imprecisă și neclară. Principiul preciziei legii aplicabile urmărește ca persoanele să cunoască dinainte comportamentele de la care trebuie să se abțină și consecințele la care se expun dacă se fac vinovați de comiterea lor, fapt care presupune ca faptele ilicite să fie definite clar, fără dificultăți de ordin sintactic și pasaje obscure. Astfel, textul „impuse prin contract, act normativ sau act administrativ” este prea largă, fapt ce nu corespunde criteriilor imperative a clarității și previzibilității legii și vine să creeze confuzii, interpretări evazive, abstracte, care ar putea fi greșit aplicate, or formulele generale și abstracte într-un caz concret, pot afecta funcționalitatea legii, aplicarea ei coerentă și sistematică.

**La art.27<sup>2</sup> alin.(7)**, întru asigurarea utilizării unei terminologii constante în textul legii, cuvântul „identificarea” se va substitui cu cuvântul „identitatea”. Totodată, textul „la cererea autorităților publice care dețin dreptul de a accesa aceste informații conform legii” urmează a fi concretizat prin normă de trimitere la articolul care stabilește autorităților publice avute în vedere, în scop de rigoare juridică și redacțională, conform criteriilor de calitate a legii (a se vedea Hotărârea Curții Constituționale nr.26/2010; nr.1/2013; nr.10/2017).

Prevederile **art.27<sup>3</sup>** necesită a fi revăzute sub aspectul entităților cărora se aplică. În cazul în care vizează societățile cotate la bursă, denumirea articolului necesită a fi adusă în corespundere cu conținutul acestuia.

La **art.273 alin.(1) lit.b)**, cuvintele „pe site-ul web” se vor substitui cu cuvintele „pe pagina web”.

La **art.51 alin.(8<sup>1</sup>)** trimiterea la articolul care stabilește data la care trebuie să fie întocmită lista acționarilor care au dreptul să participe la adunarea generală în cazul societăților cotate la bursă și al băncilor este incorectă. Notăm că art.51<sup>1</sup> alin.(1) și (2) stabilește cerințele de stabilire a respectivei date.

La fel, reiterăm că, implementarea practicii privind data de referință sub forma de derogare aplicată doar în cazul emitenților listați pe burse străine și băncilor va institui două regimuri juridice diferite (inclusiv cu termene diferite) aferent procesului de formare și actualizare a listei acționarilor.

De asemenea, situația reglementată la **art.51<sup>1</sup>** în care pentru unele societăți pe acțiuni (listate în Republica Moldova), dreptul de a participa la adunarea generală va aparține acționarilor care dețin acțiuni la data desfășurării adunării generale, iar pentru alte societăți pe acțiuni (listate peste hotare) - acționarilor care dețin acțiuni cu un anumit număr de zile până la data desfășurării adunării generale va duce la confuzii și neclarități pentru acționari, în special acționarii mici, avându-se în vedere că valorile mobiliare admise la burse străine vor continua să fie admise și tranzacționate la bursa din Republica Moldova și, respectiv, o parte din acționari vor fi localizați în Republica Moldova. Considerăm oportun reglementarea mecanismului de formare a listei acționarilor și stabilirea „datei de referință”, conform practicilor internaționale pentru toți emitenții din Republica Moldova, indiferent de locul tranzacționării instrumentelor.

Totodată, autorul proiectului nu se expune asupra aplicabilității sau neaplicabilității de către societățile cotate la bursă și bănci a prevederilor art.58 alin. (8) din Legea nr. 1134/1997, potrivit cărora adunarea generală a acționarilor poate avea loc și fără respectarea procedurilor de convocare în cazul în care acționarii ce reprezintă întreg capitalul social decid unanim ținerea acesteia. Coroborând modificările propuse prin proiect aferent datei de referință cu data de convocare a adunării generale și norma precitată, nu poate fi desprinsă modalitatea de aplicare pentru cazul menționat.

În textul normei propuse la **art.52 alin.(2<sup>2</sup>)**, în scop de precizie juridică cuvintele „data adunării generale”, „data de convocare a adunării generale” se vor substitui cu cuvintele „data ținerii adunării generale” la cazul gramatical corespunzător.

La **art.52 alin.(3)** nu este clar raționamentul excluderii din lista acționarilor care au dreptul să participe la adunarea generală a acționarilor datele despre custozii acțiunilor, respectiv clasele și numărul de acțiuni care aparțin acestora.

La **art.53 alin.(2<sup>1</sup>)**, enunțul „În acest caz, data la care informația a fost distribuită prin intermediul Depozitarului central unic se consideră a fi data de convocare a adunării generale” necesită a fi examinat suplimentar. Or, potrivit normei de la alin.(7) al respectivului articol, termenul de publicare a informației despre ținerea adunării generale a acționarilor și, după caz, de expediere a avizelor fiecărui acționar se stabilește în statutul societății, dar nu poate fi mai devreme de data luării deciziei de convocare a adunării generale și mai târziu de: a) 30 de zile înainte de ținerea adunării generale ordinare; b) 21 de zile înainte de ținerea adunării generale extraordinare a entității de interes public și a societăților cotate la bursă; c) 15 zile înainte de ținerea adunării generale extraordinare a societății care nu este entitate de interes public.

La **art.53 alin.(2<sup>a</sup>) lit.b**), atenționăm că cerințele privind termenul de publicare a informației despre ținerea adunării generale a acționarilor este prevăzut la alin.(7) al articolului și nu alin.(8).

În conformitate cu norma propusă la **art.53 alin.(6')**, în cazul societății cotate la bursă și bănci, informația despre ținerea adunării generale va indica mențiunea că doar persoanele care sunt acționari la data de referință au dreptul de a participa și a vota în cadrul adunării generale. Prevedere respectivă necesită a fi coordonată cu prevederile propuse la art.52 alin.(5), în conformitate cu care, în cazul societății cotate la bursă și bănci, lista acționarilor poate fi modificată în cazul restabilirii, potrivit hotărârii instanței de judecată a drepturilor acționarilor care nu au fost înscrși în lista acționarilor, inclusiv în cazul rectificării informațiilor incomplete sau inexacte cu privire la identitatea acționarilor. Or, în situația modificării listei acționarilor societății cotate la bursă și bănci urmare stabilirii datei de referință, nu va fi limitat dreptul acționarilor de a participa la adunarea generală a acționarilor?

La **art.53 alin.(7) lit.b**), modificarea propusă urmează a fi reformulată astfel încât să se încadreze stilistic în conținutul normei supuse modificării.

### **La art.II, Legea nr.121/2007 privind administrarea și dectatizarea proprietății publice**

Modificările Legii nr.121/2007 prevăd reglementări ce vizează procesul de tranzacționare a acțiunilor noi emise de societățile de asigurare și reasigurare, ca urmare a anulării acțiunilor neînstrăinate ale foștilor deținători asupra cărora au devenit incidente prevederile legislației aferente activității de asigurare și reasigurare, similar normelor actuale în privința băncilor. Astfel, prin proiect se consideră oportun implicarea statului, în cazul în care Guvernul determină că cumpărarea și dectatizarea respectivelor acțiuni este în interes public.

Formulara „este determinată de Guvern ca fiind de interes public” redă normelor un caracter incert și nu rezultă cu exactitate din cuprinsul articolului propus în redacția nouă care sunt criteriile de determinare a interesului public.

Menționăm că, proiectul în redacția supusă consultării publice pe platforma guvernamentală [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md) nu conține normele vizate propuse Parlamentului spre adoptare.

În context, reieșind din importanță, complexitatea și domeniul special de reglementare a prevederilor propuse adoptării, se impune a se asigura că respectivele prevederi au fost consultate în prealabil cu Banca Națională a Moldovei, Comisia Națională a Pieței Financiare, Ministerul Justiției, Centrul Național Anticorupție, inclusiv cu Ministerul Finanțelor, privind calculele economico-financiare necesare implementării noilor reglementări, și a examinării aspectelor financiare cu impact bugetar. Precizăm că, Nota informativă nu face referire la impactul financiar al proiectului, or achiziționarea de către Guvern a acțiunilor societăților de asigurare și reasigurare a căror cumpărare este determinată de Guvern ca fiind de interes public se consideră că necesită alocarea de mijloace financiare în acest scop.

### **La art.IV, Legea nr.234/2016 cu privire la Depozitarul central unic**

Norma de la art.7 alin.(4) operează cu termenul de conturile omnibus(globale), pentru a asigura previzibilitatea legii, considerăm oportună definirea termenului.

Proiectul de lege poate fi înaintat spre examinare în cadrul ședinței plenare a Parlamentului, conform procedurii regulamentare, ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz.



**Ion CREANGĂ**  
**Șef Direcție generală**

Ex. O. Bostan,  
tel. 820-237